

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pendidikan adalah salah satu faktor yang sangat penting untuk menciptakan Sumber Daya Manusia yang berkualitas. Dalam Undang – Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 31 ayat (1) mengamanatkan bahwa setiap warga negara berhak untuk mendapatkan pendidikan. Untuk mengembangkan potensi yang optimal, Pemerintah mengeluarkan kebijakan Undang – Undang Nomor 20 Tahun 2003 berisi Tentang Sistem Pendidikan Nasional. Pasal 34 ayat (2) Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tersebut menentukan bahwa: “Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya”.

Sistem pendidikan nasional merupakan dasar hukum penyelenggaraan pendidikan di Indonesia. Visi pendidikan nasional adalah terwujudnya sistem pendidikan yang kuat dan berwibawa, memberdayakan semua warga negara agar berkembang menjadi manusia yang berkualitas sehingga mampu proaktif menjawab segala tantangan zaman yang selalu berubah.

Langkah-langkah kebijakan Pemerintah dalam mewujudkan visi tersebut, tertuang dalam tiga pilar kebijakan pendidikan nasional, yaitu: (1) Perluasan dan pemerataan akses pendidikan; (2) Peningkatan mutu relevansi dan daya saing pendidikan; (3)Penguatan tata kelola, akuntabilitas dan citra publik pendidikan (Renstra Kemendikbud; tahun 2011).

Perluasan dan pemerataan kesempatan untuk memperoleh pendidikan merupakan hal yang sangat penting dalam dunia pendidikan. Strategi yang dikembangkan Kementerian Pendidikan Nasional meliputi tiga hal mendasar yaitu:

- a. Persamaan kesempatan dalam memperoleh pendidikan seperti yang diamanatkan dalam Undang-undang Nomor 20 tahun 2003;
- b. Aksesibilitas, dapat dijelaskan bahwa setiap orang tanpa memandang asal usulnya mempunyai akses yang sama terhadap pendidikan pada semua jenis dan jalur pendidikan;
- c. Keadilan dan atau kewajaran (*equity*) dijelaskan bahwa perlakuan kepada peserta didik sesuai dengan keadaan internal dan eksternal peserta didik, dalam arti adalah wajar dan adil jika peserta didik diperlakukan sesuai dengan kemampuan, bakat dan minatnya.

Faktor utama yang mempengaruhi pencapaian tujuan tersebut adalah sumber daya manusia. Peningkatan kualitas sumber daya manusia tidak lepas dari pembiayaan proses pendidikan. Sejak tahun 2005, proses pendidikan dibiayai oleh negara melalui APBN yang lebih dikenal dengan istilah Bantuan Operasional Sekolah (BOS). BOS adalah program pemerintah yang pada dasarnya untuk penyediaan pendanaan biaya operasi non personalia bagi satuan pendidikan dasar sebagai pelaksana program wajib belajar.

Adapun tujuan Umum diadakannya Bantuan Operasional Sekolah (BOS) Reguler yaitu (1) Membantu pendanaan biaya operasi dan nonpersonalia Sekolah; (2) Meringankan beban biaya operasi Sekolah bagi peserta didik pada Sekolah yang diselenggarakan oleh masyarakat; (3) Meningkatkan kualitas proses pembelajaran di Sekolah.

Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) merupakan program pemerintah yang digunakan untuk penyediaan pendanaan biaya operasi nonpersonalia bagi satuan pendidikan dasar sebagai pelaksana program wajib belajar.

Menurut Peraturan dalam Mendiknas Nomor 1 Tahun 2018 standar biaya operasi non personalia adalah standar biaya yang diperlukan untuk membiayai kegiatan operasi non personalia selama 1 (satu) tahun sebagai bagian dari keseluruhan dana pendidikan agar satuan pendidikan dapat melakukan kegiatan pendidikan secara teratur dan berkelanjutan sesuai Standar Nasional Pendidikan. Namun demikian, ada beberapa jenis pembiayaan investasi dan personalia yang diperbolehkan dibiayai dengan dana BOS.

Program Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) didirikan oleh Departemen Pendidikan Nasional dalam penyaluran, pelaksanaannya, dan pengelolaan dana BOS wajib berpedoman pada Buku Petunjuk Teknis Penggunaan dana BOS yang diterbitkan oleh Departemen Pendidikan Nasional (Depdiknas) dan Departemen Agama (Depag) sebagai departemen teknis yang bertanggungjawab dalam pelaksanaan dan pengelolaan program. Biaya pendidikan salah satu aspek penting dalam pencapaian tujuan pendidikan. Biaya pendidikan ini yang akan digunakan untuk membiayai seluruh pembiayaan pendidikan. Masalah pokok dalam pembiayaan pendidikan salah satunya adalah bagaimana mencukupi kebutuhan investasi, operasional dan personal sekolah serta bagaimana melindungi masyarakat khususnya masyarakat tidak mampu untuk memperjuangkan haknya mendapatkan pendidikan yang layak baik di

tingkat Sekolah Dasar (SD), Sekolah Menengah Pertama (SMP), Sekolah Menengah Atas (SMA) dan Sekolah Menengah Kejuruan (SMK). Upaya pemerintah dalam hal ini Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan untuk mengatasi hal tersebut adalah memberikan Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) kepada sekolah-sekolah yang terdaftar. Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) yang diberikan oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan disebut dengan BOS Nasional atau yang selanjutnya dalam penelitian ini disebut BOS, selain BOS Nasional terdapat juga BOSDA (BOS Daerah) yang diberikan oleh Pemerintah Daerah/Provinsi.

(Menteri Pendidikan, Kebudayaan, and Indonesia,2019) Penggunaan dana yang pelaksanaannya sifatnya kegiatan, biaya yang dapat dibayarkan dari BOS Reguler meliputi pengadaan alat tulis kantor atau penggandaan materi, biaya penyiapan tempat kegiatan, honor narasumber lokal sesuai standar biaya umum setempat, dan/atau perjalanan dinas dan/atau penyediaan konsumsi bagi panitia dan narasumber apabila dibutuhkan dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang – undangan.

(Menteri Pendidikan, Kebudayaan, and Indonesia,2019) (1) pengelolaan dana BOS pada seluruh sekolah sudah sesuai dengan Permendiknas No. 76 tentang Petunjuk Teknis Penggunaan dan Pertanggungjawaban Keuangan dana BOS Tahun 2013, (2) tingkat efektivitas pengelolaan dana BOS pada seluruh sekolah dasar mencapai 87%, berada dalam kriteria sangat efektif, (3) masalah yang dihadapi seluruh sekolah dasar yaitu dana BOS datang tidak tepat waktu, dan komite kurang memahami pengelolaan dana BOS, (4) upaya yang dilakukan

seluruh sekolah dasar yaitu melakukan pinjaman dana serta berbelanja secara kredit, dan melakukan penguatan pada komite terkait dana BOS.

Program BOS dengan kebijakan sekolah gratis ini kemudian direspon oleh pemerintah daerah dengan menerbitkan aturan larangan kepada sekolah untuk memungut biaya pendidikan kepada orang tua murid. Bahkan di beberapa kabupaten/kota aturan tersebut diberlakukan secara ketat dengan sanksi pencopotan jabatan kepala sekolah bila terjadi pelanggaran.

Dalam pelaksanaannya di lapangan, program BOS tidak selalu berjalan dengan mulus sebagaimana yang diharapkan. Beberapa persoalan muncul, misalnya terkait dengan jumlah dana BOS yang diterima oleh sekolah yang didasarkan pada *unit cost* tiap siswa dikalikan dengan jumlah murid. Bagi sekolah yang memiliki jumlah murid besar, biaya operasional bisa tercukupi karena sekolah tersebut menerima dana dalam jumlah yang cukup besar. Namun, bagi sekolah yang jumlah muridnya kecil, dana yang diterimanya akan kecil dan tidak cukup mengingat ada sejumlah pos yang jumlahnya sama dan harus dikeluarkan tanpa membedakan apakah sekolah memiliki jumlah siswa besar atau kecil. Penghitungan biaya satuan hanya membedakan antara kabupaten dan kota yang bedanya pada tahun 2015 hanya Rp.5.000,- per siswa per tahun (Depdiknas, 2015).

Pelaksanaan program BOS dengan kebijakan pendidikan gratis di satu sisi disambut baik oleh masyarakat, terutama masyarakat miskin dan kurang mampu yang bersemangat memberikan pendidikan kepada anak-anaknya. Tetapi, di sisi lain banyak sekolah yang mengaku program BOS telah membatasi gerak langkah sekolah dalam mengembangkan program pendidikan yang bermutu

karena tidak adanya partisipasi masyarakat dalam pembiayaan pendidikan sementara dana BOS dirasa kurang memadai karena pada dasarnya dana BOS hanya untuk menggratiskan biaya operasional saja.

Pada tataran implementasi di lapangan, ada beberapa hal yang belum kita ketahui dengan pasti bagaimana program BOS berjalan, terlebih lagi masalah keterlaksanaan petunjuk-petunjuk dalam mengimplementasikan program. Kepatuhan terhadap aturan sangat penting untuk implementasi yang efektif. “.....dan secara empirik dalam implementasi suatu kebijakan seringkali terdapat adanya hambatan- hambatan yang dialami, termasuk tingkat kepatuhan para implementor terhadap petunjuk-petunjuk yang diberikan.” (Jedawi, 2008).

Implementasi kebijakan publik dapat dilihat dari beberapa perspektif atau pendekatan, salah satunya ialah *implementation problems approach*. Edwards (1980) mengatakan bahwa struktur birokrasi yang mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan dalam implementasi kebijakan. Terdapat dua aspek utama dalam birokrasi yang mempengaruhi implementasi kebijakan, yaitu Standard Operating Procedures (SOP) dan fragmentasi. SOP dapat diartikan sebagai rutinitas atau prosedur baku yang ditaati oleh sebuah organisasi dalam menjalankan tugas-tugasnya yang telah disusun. Sementara itu fragmentasi adalah ketidaksamaan pandangan atau sikap di antara para pelaksana kebijakan pada level yang berbeda-beda.

Di tingkat empiris temuan Ninik Purwaning Setyorini, (2010) menjelaskan bahwa implementasi program BOS pada tingkat sekolah pada tahap persiapan maupun tahap pelaksanaan secara umum berjalan dengan baik. Namun

demikian, implementasi tersebut diwarnai oleh beberapa praktik yang kurang sesuai dengan ketentuan.

Penentu implementasi kebijakan secara teori adalah kemampuan akuntabilitas dan transparansi. Akuntabilitas adalah kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja serta tindakan seseorang, badan hukum dan pimpinan organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau berkewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban (Adisasmita, 2011:89).

Menurut Ellwod (2003) dan Ellwod (2010) Akuntabilitas yang menekankan pada empat indikator akuntabilitas yaitu: Akuntabilitas Kejujuran dan Akuntabilitas Hukum, Akuntabilitas Proses, Akuntabilitas Program, dan Akuntabilitas Kebijakan.

Oleh karena *good governance* berpegang pada akuntabilitas, maka perlu ditetapkan indikator dalam pelaksanaan kegiatan pemerintahan yang dapat digunakan sebagai acuan bagi pemerintah dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Para pengambil keputusan (*decision maker*) dalam organisasi sektor pelayanan dan warga negara madani memiliki pertanggungjawaban (akuntabilitas) kepada publik sebagaimana halnya kepada para pemilik (*stakeholder*).

Ekowati (2016) meneliti tentang Transparansi dan Akuntabilitas Pengelolaan Dana BOS Studi Kasus Pengelolaan Dana BOS di SMP Negeri 03 Kota Tangerang Selatan. Hasil penelitian adalah Penelitian menunjukkan bahwa penerapan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan dana BOS sudah berjalan cukup baik. Ada kesesuaian RKAS dalam perencanaan dana BOS,

aturan dan petunjuk teknis penggunaan, pelaksanaan dana BOS dengan realisasinya, serta pelaksanaan pelaporan dan pertanggungjawaban dana BOS kepada sekolah, kota/kabupaten dan pemerintah pusat. Fakta ini menunjukkan bahwa sekolah telah melakukan proses pengelolaan dana BOS sesuai dengan aturan pemerintah atau petunjuk teknis dalam pengelolaannya. Demikian juga temuan Yenti dkm (2018) penerapan prinsip akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan dana komite di SMA Negeri 9 Sijunjung sudah berjalan dengan baik. Prinsip transparansi dapat dilihat dari adanya keterbukaan dalam penyusunan Rencana Kegiatan dan Anggaran Sekolah (RKAS). Sedangkan prinsip akuntabilitas dilihat dari Surat Pertanggungjawaban (SPJ) penggunaan dana komite selama satu tahun ajaran yang diberikan kepada orang tua pada saat rapat komite di sekolah.

Dalam kajiannya Giyanto (2009) menemukan bahwa penyusunan dan perencanaan dana BOS dilakukan dengan baik; pelaksanaan pengelolaan dana BOS sudah transparan sesuai dengan tujuan, pembukuan sesuai ketentuan. namun perlu dibentuk tim belanja barang; karena diduga permasalahannya ada di tim belanja barang.

Menurut *Transparency International*, undang-undang *Freedom of Information* (FOI) bukan hanya mengatur tentang hak publik untuk mengakses informasi tetapi juga menekankan pada obligasi pemerintah untuk memfasilitasi akses tersebut. (Krina 2003: 19). Transparansi dapat dilihat dari tiga aspek, yaitu adanya kebijakan terbuka terhadap pengawasan, akses informasi agar masyarakat dapat menjangkau setiap segi kebijakan pemerintah, dan berlakunya

prinsip *check and balance* antara lembaga eksekutif dan legislatif. Tujuan dari transparansi adalah membangun rasa saling percaya antara pemerintah dengan publik dimana pemerintah harus memberi informasi akurat bagi publik yang membutuhkan, terutama informasi handal yang berkaitan dengan masalah hukum, peraturan, dan hasil yang dicapai dalam proses pemerintahan, adanya mekanisme yang memungkinkan masyarakat mengakses informasi yang relevan, adanya peraturan yang mengatur kewajiban pemerintah daerah menyediakan informasi kepada masyarakat, serta menumbuhkan budaya di tengah masyarakat untuk mengkritisi kebijakan yang dihasilkan pemerintah daerah (Sedarmayanti, 2009:289). Kristianten (2006:73) menyebutkan bahwa transparansi dapat diukur melalui beberapa indikator: (a) Ketersediaan dan aksesibilitas dokumen; (b) Kejelasan dan kelengkapan informasi; (c) Keterbukaan proses; (d) Kerangka regulasi yang menjamin transparansi.

Temuan dilapang oleh Nurlita (2018) menunjukkan penerapan prinsip akuntabilitas dan transparansi berjalan cukup baik yaitu adanya RKAS sebagai perencanaan dana BOS, kesesuaian penggunaan dana BOS dan petunjuk teknis dana BOS dan realisasinya serta pelaporan dan pertanggungjawaban dana BOS kepala sekolah dan pemerintah secara terbuka. Temuan berbeda oleh Setyorini P (2010) (1) tidak adanya anggota dari unsur orangtua siswa selain Komite Sekolah dalam struktur tim manajemen, (2) tidak diterbitkannya SK tim manajemen BOS sekolah oleh kepala sekolah, (3) adanya tambahan struktur pengelola BOS, yaitu komisariat BOS, (4) adanya sosialisasi BOS tambahan oleh Komisariat dan LSM yang diakibatkan oleh belum memadainya sosialisasi yang

diselenggarakan oleh Manajer BOS Kabupaten Bogor, (5) berlakunya ketentuan penarikan dana dan pelaporan penggunaan dana setiap bulan.

Menurut Febri Hendri, aktivis Indonesia Corruption Watch (ICW), kemampuan tim manajemen BOS mayoritas masih rendah dan jauh dari harapan. Hal itu terlihat dari ketidakjelasan penyusunan RKAS dan laporan pertanggungjawaban (LPj). “Kesimpulan secara umum, tim manajemen BOS masih perlu pendampingan. Baik dalam penyusunan anggaran maupun pelaksanaannya” (ICW, 2014).

Berdasarkan tinjauan teoritis dan empiris tersebut didapatkan temuan bahwa secara pelaporan akuntansi cenderung akuntabel dan transparan, tetapi implementasinya cenderung bermasalah terutama di tingkat empiris untuk menterjemahkan dua variable tersebut dalam pelaksanaannya. Hal tersebut mengingat dua hal pokok yakni umumnya terjadi keterlambatan realisasi dana BOS di Sekolah oleh Pemerintah daerah. Keterlambatan tersebut disatu sisi memunculkan masalah. Disatu sisi Aturan Sistem Standart akuntansi yang harus berbasis akrual (PP no 71 tahun 2010), tentang pengelolaan dana BOS yang harus berbasis akrual. Dilain sisi sekolah khususnya manajemen BOS sekolah cenderung tidak mau beresiko. Di lain sisi transaksi walau sudah terjadi dengan memakai dana talangan dan transaksi pengeluaran sekolah belum dicatat di pembukuan. Pencatatan baru dilakukan saat dana BOS cair.

Beberapa permasalahan di atas menjadi dasar pemilihan lokasi penelitian. Untuk keperluan data penelitian akan di lakukan studi kasus pada

SMK Negeri Rowokangkung dengan jumlah siswa 308 orang sehingga jumlah penerimaan BOS Rp. 246.400.000 / Tahun. Walaupun sekolah tersebut sebagai sekolah perintis dan terlihat kecil tetapi jumlah tenaga pendidik dan kependidikan non PNS lebih banyak daripada guru PNS. Sebagai contoh ditahun 2019 guru PNS 11 orang, guru honorer 28 orang, tenaga administrasi 6 orang (tenaga honorer). Hal ini akan menjadi implikasi yang tidak mudah dan manajerial pengelolaan dan BOS oleh menejemen BOS sekolah mempunyai dinamika tersendiri dan hal ini yang menjadi lokasi penelitian.

1.2 Batasan Penelitian

Dalam penelitian ini hanya dibatasi pada Efektivitas Pengelolaan Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) tahun 2019 di SMK Negeri Rowokangkung.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka yang menjadi perumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana Efektivitas Pengelolaan Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) di tahun 2019 pada SMK Negeri Rowokangkung?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah diatas, maka peneliti bertujuan untuk menegetahui Efektivitas Pengelolaan Dana BOS tahun 2019 di SMK Negeri Rowokangkung

1.5 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian yang diharapkan oleh peneliti :

- 1.5.1 Untuk menambah pengalaman bagi dunia akademik dalam rangka pengembangan ilmu pengetahuan yang khususnya tentang efektivitas pengelolaan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS).
- 1.5.2 Sebagai sumbangan pemikiran kepada pihak sekolah dan instansi terkait agar dapat membantu dalam menentukan kebijakan pembangunan pendidikan di masa datang.

